

And in the end?

Gastautorin

2015-03-27T09:30:12

von [MARCUS BERGMANN](#), [TOBIAS BRINGS](#), [CARSTEN HÖRICH](#), [ANDREA KIEßLING](#), [KATHLEEN NEUNDORF](#) und [MAXIMILIAN OEHL](#)

Was ist nun *insgesamt* vom [Gesetzentwurf](#) der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung zu halten? Die einzelnen Ergebnisse der verschiedenen Beiträge aus der [Schwerpunktwoche Migrationsrecht](#) sollen hier noch einmal kurz aufgegriffen und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Sachverständigen zu einem Fazit zusammengefasst werden.

Was der Gesetzgeber lieber lassen sollte

Ein Teil der Reform kann schon im Ansatz nicht überzeugen. Die in § 62 AufenthG-E und § 2 AufenthG-E vorgesehenen Änderungen zur Abschiebungshaft sind teilweise widersprüchlich und wenig praktikabel. Die in § 2 Abs. 14 AufenthG-E vorgesehenen „konkreten Anhaltspunkte“ für Fluchtgefahr orientieren sich zwar an den seitens der Rechtsprechung herausgearbeiteten Indizien, haben aber bei näherem Hinsehen mit Fluchtgefahr nur wenig zu tun. Für eine Einzelfallabwägung sind sie keine große Hilfe. Das Gesetz droht hier, unnötig komplex und zugleich in seinen Wirkungen kaum vorhersehbar zu werden. Angesichts stetig sinkender Zahlen von Abschiebungshäftlingen (zuletzt [weniger als 100 Personen](#)) bei einer zugleich leicht steigenden Zahl erfolgreicher Abschiebungen (2014 waren es über [10.000](#)) hätte es sich außerdem aufgedrängt, über Alternativen zur Abschiebungshaft nachzudenken – offensichtlich ist ihre praktische Relevanz für erfolgreiche Aufenthaltsbeendigungen gering. Insbesondere unter diesem Gesichtspunkt erstaunt es, wenn eine weitere Form der Haft mit dem sogenannten Ausreisegewahrsam eingeführt werden soll, gegen die ganz erhebliche verfassungs- und europarechtliche Bedenken bestehen.

Wo der Gesetzgeber nachbessern sollte

Eine Reform des Ausweisungsrechts und die Schaffung eines neuen Bleiberechts sind dringend notwendig. Dass sich der Gesetzgeber endlich dieser beiden Themen annimmt, ist deswegen zu begrüßen. Wir sehen aber in beiden Fällen Nachbesserungsbedarf.

Ausweisung

Der Reformbedarf im Ausweisungsrecht geht auf verfassungs- und menschenrechtliche Vorgaben zurück. Der Gesetzgeber hat es sich bei der Ausgestaltung des neuen Ausweisungssystems zum Ziel gemacht, den Ausländerbehörden die Handhabung zu erleichtern. Dies soll durch die

systematisch vorgegebene Abwägung („Checklisten-Verfahren“) und die volle gerichtliche Überprüfbarkeit der Ausweisungsentscheidung erreicht werden. [Der Gesetzgeber](#) (S. 31) und mit [Mazanke](#) auch ein Praktiker (S. 7) gehen davon aus, dass infolgedessen die Zahl der Ausweisungen wegen der zunehmenden Rechtssicherheit steigen werde. Die schematische Abwägung wird allerdings auch kritisiert: [Sie werde zu Unsicherheiten führen](#) (S. 24). [Martini-Emden](#) (S. 3) befürchtet, dass immer dann, wenn ein Ausweisungsinteresse auf ein gleichwertiges Bleibeinteresse trifft, von Ausweisungen abgesehen werden wird. In dieser Patt-Situation soll nach [Thym](#) (S. 8) aber keineswegs von vornherein feststehen, dass die Ausweisung zu unterbleiben habe. Die Sachverständigen sind sich also darüber uneins, wie sich das neue System in der Praxis auswirken wird. Klären werden diese und weitere Fragen die Gerichte – die Urheber des Gesetzestextes Dörig und Bergmann erhalten dann offiziell Gelegenheit zu erläutern, wie sie bestimmte Punkte gemeint haben.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Sachverständigen zum großen Teil nur sehr knapp zur Reform des Ausweisungsrechts Stellung nehmen. Auf dogmatische Feinheiten wird kaum eingegangen, das neue System wird nicht in einen größeren Kontext eingeordnet. Dass weiterhin generalpräventive Ausweisungen zulässig sein sollen, wird nur [vereinzelt](#) (S. 3) kritisiert; dass die Reform „stärker als bisher“ ausdrücken soll, „dass die Bekämpfung von extremistischen und terrorismusrelevanten Strömungen auch mit den Mitteln des Ausländerrechts erfolgen kann“ ([Begründung Gesetzentwurf](#), S. 1), und dass deswegen in diesem Bereich [Verschärfungen vorgenommen werden](#), wird von niemandem angesprochen.

Bleiberecht

Auch die Reform des Bleiberechts (§ 25 AufenthG-E) wurde kontrovers und intensiv diskutiert. Rechtspolitisch ist man sich weitgehend einig: Mit der avisierten alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG-E wird ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung getan – [Thym](#) (S. 5 f.) ist jedoch anderer Meinung. Für ihn bieten „versteckte“ Bleiberechtsregelungen (§§ [25 Abs. 4 S. 2](#), [Abs. 5](#) AufenthG) die humanitäre Chance, einzelfallgerecht ein Bleiberecht zu gewähren. Man kann aber bezweifeln, ob dies – wie von ihm postuliert – Ausdruck „politischer Klugheit“ ist und ob die Steuerungsfähigkeit des Migrationsrechts tatsächlich das zentrale „Gut“ im humanitären Aufenthaltsrecht ist.

Uneinheitlich erfolgt die Begutachtung des [Gesetzentwurfs](#) bezüglich der Gründe, die zur Versagung eines Bleiberechts nach § 25b AufenthG-E führen. [Kliebe](#) (S. 9) geht davon aus, dass die Formulierung im Präsens eine Vereinfachung darstellt, da lediglich u.a. aktuelle Täuschungen über Identität oder Staatsangehörigkeit als Versagungsgrund gem. § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E erfasst werden und Diskussionen, wie sie bei vergangenen Bleiberechtsregelungen (§ [104a AufenthG](#)) geführt wurden, nunmehr überflüssig seien. Bei Offenlegung der Identität oder Staatsangehörigkeit ist der Ausschlussstatbestand nicht mehr anwendbar – dies führt nach Einschätzung von [Martini-Emden](#) (S. 1 f.) allerdings zu einer Amnestie jeglichen Fehlverhaltens in vorangegangenen Verfahren. Stellt aber

nicht die vermeintliche Ungerechtigkeit der Begünstigung der Rechtsbeuger i.S.d. Versagungsgrundes gegenüber rechtstreuen Ausländern in Wahrheit auch gleichzeitig eine Chance für diejenigen dar, die aus einer persönlich motivierten Sondersituation heraus Fehlentscheidungen getroffen haben und nunmehr Korrekturmöglichkeiten unter Ausschöpfung rechtsstaatlicher Möglichkeiten nutzen? Ein Bleiberecht unter Nachweis von schützenswerten Integrationsleistungen ist unter allen Umständen jedenfalls vorzugswürdig gegenüber langjährig ineffektiven Verfahren, die außerhalb von Bleiberechtsregelungen wohl keiner Lösung zugeführt werden können ([Begründung Gesetzentwurf, S. 54](#)).

Durch die geplante Reform des § 11 AufenthG besteht die Gefahr, dass die positiven Effekte der Bleiberechtsregelung durch die Erweiterung der Möglichkeiten zur Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsverboten entkräftet werden. Insbesondere die neuen Möglichkeiten des Einreiseverbotserlasses könnten Verbesserungen im Bereich des Bleiberechts konterkarieren und beruhen – bezüglich des Einreiseverbotes aufgrund erfolglosen Asylverfahrens – auf nicht haltbaren Tatsachenannahmen. Gegen § 11 AufenthG-E lassen sich durchweg – zumeist systematische – Einwände erheben.

Hier scheint man jedoch noch grundlegend anderer Meinung bezüglich der Regelungen in § 11 Abs. 4 und 6 sowie § 59 Abs. 1 S. 6 AufenthG-E zu sein. Während die Bundesregierung (s. zuletzt [Antwort auf eine Kleine Anfrage](#) v. 9.3.2015, S. 2) scheinbar am Ermessensspielraum der Behörden in Fragen der Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsverboten sowie deren potentieller Aufhebung in Duldungskonstellationen festhalten will und meint, wegen des vermeintlichen Entfalls der „Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder der Abschiebungsandrohung“ erledige sich das Problem, weisen die Experten – so [Habbe](#), S. 21 f., oder [Pro Asyl](#), S. 10 ff. – auf die Gefahren hin, die die Öffnung für Ermessensentscheidungen und die terminologischen Ungenauigkeiten mit sich bringen. Entsprechende Klarstellungen im Gesetzestext sind daher erforderlich.

Die Familienzusammenführung ist für eine nachhaltige Integration von besonderer persönlicher Relevanz. Dies sollte auch in § 29 Abs. 3 AufenthG-E Berücksichtigung finden. Dass auch Sprachkenntnisse ihren Beitrag dazu leisten, ist nicht von der Hand zu weisen. Fakt ist jedoch: Die Spracherfordernisse sind ein rechtliches Problem – was nahezu alle ([Habbe](#), S. 26; [Allenberg](#), S. 7; [Bundesrat](#), S. 1 ff.) dazu verleitet, pro-aktives Handeln durch Streichung des Spracherfordernisses beim Ehegattennachzug zu fordern. Nur die Bundesregierung verharrt in Schockstarre und lässt sich – einmal wieder – ihre Grenzen durch die Rechtsprechung aufzeigen. So oder so sollte der Erkenntnisgewinn einheitlich in alle Vorschriften zu Spracherfordernissen einfließen.

Die aufgezeigte Widersprüchlichkeit der Neufassung von § 44 AufenthG fand bisher in dieser Form noch keine Beachtung. Dies mag primär darin liegen, dass die Erweiterung der Anspruchsinhaber auf Berechtigte nach § 25b AufenthG-E im Grunde zu begrüßen ist (so auch [Pro Asyl](#), S. 18). Nur sollte darauf geachtet werden, dass sie nicht bloß Ausdruck einer Symbolpolitik ist, während eine andere notwendige Änderung aufgeschoben wird: Im Sinne der Forderung einer „nachhaltigen Integration“ sollte dafür gesorgt werden, dass sich die Reform endlich

einer Öffnung der Integrationsangebote für andere Personengruppen annimmt. Hierin sind sich sogar [Kommunale Spitzenverbände](#) (S. 3) und [Bundesrat](#) (S. 21 f.) einig. Die von der [Bundesregierung](#) angekündigte Prüfung (S. 5) sollte von entsprechend kurzer Dauer sein und positiv ausfallen.

Wenig Diskussionsbedarf gab es hingegen bezüglich des [Bleiberechts für junge Geduldete](#) bis zum Abschluss ihrer Berufsausbildung. Es scheint weitgehend Einigkeit darüber zu bestehen, dass sich eine entsprechende Regelung wie sie § 25c -neu- AufenthG enthielte (und wie sie auch der [Bundesrat](#) dem Grunde nach unterstützt, S. 5.), gewinnbringend für alle Beteiligten bei Nachweis entsprechender wirtschaftlicher Integrationsbemühungen bezogen auf eine Berufsausbildung in der Praxis auswirkte. Neben ausbildungswilligen Geduldeten, denen ggf. eine Aufenthaltsperspektive auch nicht durch die im Gesetzentwurf bereits angedachten Bleiberechtsregelungen eröffnet werden, sprechen sich auch die Kirchen und Vertreter der Wirtschaft (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und dem Deutschen Gewerkschaftsbund, s. [Allenberg](#), S. 6) dafür aus, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um jugendlichen und heranwachsenden Geduldeten für die Zeit ihrer Berufsausbildung (ggf. unter Absehung von Beschäftigungsverboten nach § 33 BeschV) Aufenthalt zu gewähren. Der Gesetzgeber hingegen sieht keinen Handlungsbedarf.

